

INTEGRIDAD Y ÉTICA 13

INTEGRIDAD PÚBLICA Y ÉTICA

EDUCACIÓN PARA LA JUSTICIA
SERIE DE MÓDULOS UNIVERSITARIOS

Integridad y Ética

Módulo 13

INTEGRIDAD PÚBLICA Y ÉTICA



NACIONES UNIDAS
Viena, 2019

Este módulo es un recurso para los catedráticos.

Este Módulo sobre Integridad y Ética ha sido desarrollado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) bajo su iniciativa Educación para la Justicia (E4J, por sus siglas en inglés) en línea con su Programa Global para la Implementación de la Declaración de Doha. Forma parte de la serie de Módulos Universitarios sobre Integridad y Ética de E4J y se encuentra acompañado de una Guía de Enseñanza. La totalidad de los materiales de E4J incluye módulos universitarios sobre prevención del delito y justicia penal, lucha contra la corrupción, delincuencia organizada, trata de personas / tráfico ilícito de inmigrantes, armas de fuego, ciber-delincuencia, delitos contra la vida silvestre, los bosques y la pesca y lucha contra el terrorismo, además de integridad y ética.

Todos los módulos universitarios de E4J incluyen sugerencias para la realización de ejercicios en clase, evaluación de estudiantes, presentaciones y otras herramientas de enseñanza que los profesores o capacitadores pueden adaptar a sus propios contextos, e integrar dentro de cursos o programas de nivel universitario ya existentes. Este Módulo propone un esquema para una clase de tres horas, pero puede utilizarse para presentaciones de menor o mayor duración.

Todos los módulos universitarios de E4J toman en consideración investigaciones y debates académicos existentes y pueden contener información, opiniones y declaraciones de una variedad de fuentes, incluyendo reportes de prensa y de expertos independientes. Las referencias a recursos externos fueron verificadas a la fecha de su publicación. Sin embargo, dado que los sitios web de terceros podrían sufrir modificaciones, le rogamos *nos contacte* si detecta una referencia equivocada o es redirigido a un sitio web con contenido inadecuado. También le solicitamos nos informe en caso de detectar que alguna publicación está vinculada a una versión o sitio web no oficial.

Pese a haber realizado una cuidadosa traducción de este módulo para asegurarnos una traducción al español precisa, la versión oficialmente aprobada es la versión en idioma inglés. Por ende, en caso de duda, le rogamos consultar la correspondiente versión en inglés.

Condiciones de uso y descargas de responsabilidad para los módulos universitarios.

© Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2019. Todos los derechos reservados.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición.

Índice de materias

Introducción	2
Resultados del aprendizaje	2
Cuestiones clave.....	2
Objetivos, valores y obligaciones del servicio público	4
Gestión de la integridad pública	6
Códigos de ética y otros instrumentos de integridad.....	9
Referencias.....	13
Ejercicios y casos de estudios.....	14
Ejercicio 1: Recepción de los valores	15
Ejercicio 2: Códigos de ética para servidores públicos	15
Ejercicio 3: Prácticas de violación de la integridad	16
Ejercicio 4: Estudios de caso y reflexión ética estructurada	16
Estudio de caso 1: Centro de Control de Enfermedades.....	17
Estudio de caso 2: Rociando garrapatas.....	18
Posible Estructura de Clase	19
Lecturas principales	21
Lecturas avanzadas	22
Evaluación del alumno.....	24
Tarea 1: Ensayo sobre un valor del servicio público	24
Tarea 2: ¿Qué puedo hacer para un entorno más ético?.....	25
Herramientas de enseñanza adicionales	25
Pautas para desarrollar un curso independiente	27

Introducción

Este Módulo examina métodos y enfoques para fortalecer la integridad en el sector público. Está diseñado para ser utilizado por ponentes que deseen enseñar a los alumnos la importancia de la integridad del servicio público y las formas en que las organizaciones públicas pueden promover entornos de trabajo éticos. El Módulo explora el concepto de gestión de la integridad en el sector público. *También trata otros marcos éticos que se aplican en las organizaciones públicas, tales como códigos de ética y de códigos de conducta.* Después de resaltar la importancia de la integridad en el sector público -o integridad pública- el Módulo se enfoca en dos ideas principales. La primera idea es que el comportamiento ético es impulsado por incentivos internos y externos. Por lo tanto, establecer organizaciones públicas éticas requiere procesos que lleguen a las mentes y corazones de las partes interesadas. La segunda idea que se examina en el Módulo es que fortalecer la integridad de las organizaciones públicas requiere trabajar, en paralelo, en la ética personal, cultura organizacional y sistemas de gestión. Los análisis se basan en los conceptos elaborados en el Módulo 1 Integridad y Ética EJ4 (Introducción y Marco Conceptual) y el Módulo 14 (Ética Profesional). Yendo más allá de las explicaciones teóricas y conceptuales, el Módulo incluye ejercicios interactivos que ayudan a los alumnos a alcanzar una comprensión más profunda de los problemas.

Resultados del aprendizaje

- Comprender los instrumentos claves para fortalecer la integridad pública y la ética y los procesos de gestión de la integridad en las organizaciones públicas
- Reconocer los desafíos involucrados en el fortalecimiento de la integridad y la ética en el servicio público
- Analizar los códigos de ética como conjuntos específicos de valores públicos y principios de acción, y comprender la interdependencia de los valores
- Evaluar y analizar escenarios de servicio público y comprender cómo identificar y manejar el riesgo de violaciones a la integridad

Cuestiones clave

La integridad del sector público -o integridad pública- se refiere al uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos. Los estándares éticos relacionados adicionales que se espera que sostenga el sector público incluyen transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y competencia. Los miembros del personal de Naciones Unidas, por ejemplo, deben “mantener los más altos estándares de eficiencia, competencia e integridad”, y la integridad se define en el Estatuto y Reglamento del Personal

de Naciones Unidas, que incluye, pero no se limita a “probidad, imparcialidad, equidad, honestidad y veracidad en todos los asuntos que afectan su trabajo y su estatus” (Estatuto y Reglamento del Personal de Naciones Unidas 1.2(b)). El concepto de integridad pública también ha sido definido en términos más amplios como “la alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público” (OECD, 2017, pág. 7).

La integridad pública es esencial para promover el bien público y garantizar la legitimidad de las organizaciones públicas. También se considera una antítesis de la corrupción, como lo reconocen los artículos 7 y 8 de la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción \(UNCAC\)](#). Sin embargo, fortalecer la integridad en el servicio público es un desafío complejo que implica algo más que simplemente requerir que los miembros del personal sostengan los estándares éticos personales y profesionales. Sin una cultura ética y un sistema de gestión de integridad apropiado a nivel *organizacional*, los funcionarios públicos pueden enfrentar obstáculos que les impidan actuar con integridad a nivel individual a pesar de sus esfuerzos.

El Módulo 1 de Integridad y Ética (Introducción y Marco conceptual) y el Módulo 14 (Ética profesional) exploran a detalle las cuestiones de los estándares personales y profesionales de integridad y ética, que se aplican a nivel *individual*. El presente Módulo, por el contrario, se centra en los enfoques a través de los cuales se puede fortalecer la integridad y la ética en el sector público a nivel *organizacional*. Esta perspectiva organizacional no está completamente divorciada de los estándares a nivel individual, pero equivale a un enfoque sistémico que combina medidas para promover la ética a nivel individual (por ejemplo, capacitación, predicar con el ejemplo) con medidas organizativas como auditorías, mecanismos de denuncia, líneas directas, cuerpos disciplinarios y procedimientos, reglas y procedimientos destinados a reducir las oportunidades de comportamiento no ético, e incentivos para alentar a las personas a hablar en contra del comportamiento no ético (como los analizados en el Módulo 7 de Integridad y Ética (Estrategias para la Acción Ética)).

Con estos antecedentes, el Módulo trata la integridad pública desde una perspectiva organizacional. En este contexto, examina el concepto de “gestión de la integridad”, así como el uso de códigos de conducta y otras medidas para promover la ética entre las organizaciones públicas. Su mensaje clave es garantizar la integridad y la ética en las organizaciones públicas, existe la necesidad de un enfoque sistémico que combine elementos basados en el cumplimiento (o en normas) y basados en valores (Huberts, 2014, pág. 179). Para situar el análisis dentro del contexto más amplio del servicio público, el Módulo comienza con una visión general de los objetivos, valores y obligaciones del servicio público. Subsecuentemente, analiza la gestión de la integridad pública y algunos instrumentos clave para fortalecer la integridad pública.

Objetivos, valores y obligaciones del servicio público

El servicio público de cualquier país consta de organizaciones públicas y el personal que trabaja en ellas. Las organizaciones públicas son establecidas específicamente por el Estado para cumplir propósitos públicos y rendir cuentas directamente ante el estado. Dichas organizaciones incluyen ministerios, hospitales públicos, escuelas públicas, el ejército, la policía, etc. El objetivo de las organizaciones públicas es servir al interés público, es decir, el interés de toda la comunidad. Esto contrasta con las organizaciones privadas, como las compañías, que a menudo solo sirven a los intereses privados de los propietarios o accionistas.

Otra diferencia clave entre las organizaciones públicas y privadas es que las primeras son financiadas principalmente por contribuciones obligatorias de los ciudadanos: impuestos y cuotas, por nombrar algunas. Esto significa que las personas no tienen más remedio que contribuir al financiamiento de los servicios, a diferencia de la libre elección en la toma de decisiones del consumidor en el sector privado. La legitimidad del servicio público, por consiguiente, depende de la confianza de los ciudadanos. Para ganarse esta confianza, el servicio público necesita ser justo, equitativo, transparente, responder a las necesidades de los ciudadanos, y cumplir con las leyes, regulaciones y estándares de calidad pertinentes. Además, los resultados deben ser alcanzados a través de un proceso imparcial, legal y transparente. Estos son los valores clave del servicio público, que sustentan la el funcionamiento efectivo del sistema gubernamental. Cuando los ciudadanos consideran que la prestación de servicios públicos es un proceso legítimo, es probable que cumplan con las reglas y normas pertinentes. Esto, a su vez, conducirá a un sistema gubernamental más eficiente que puede enfocarse en brindar servicios y promover los intereses públicos en lugar de forzar su cumplimiento.

Las empresas paraestatales en ocasiones son consideradas un puente entre los dos sectores, ya que son propiedad del Estado y usualmente respaldan un objetivo socio-económico clave (por ejemplo, energía eléctrica o telecomunicaciones), pero operan bajo principios comerciales. Sin embargo, dado que son propiedad de, y financiadas por el Estado deben apegarse a los estándares éticos de las organizaciones públicas. Por supuesto, puede haber organizaciones privadas que brinden servicios con características sociales, como hospitales privados. Sin embargo, no son propiedad de, ni financiadas por el estado y, por lo tanto, no se consideran organizaciones públicas. Cabe señalar que, independientemente de las diferencias entre los sectores público y privado, todas las organizaciones deben cumplir con las leyes y reglamentos específicos de su área de trabajo, como los relacionados con los estándares de salud y seguridad, las normas de protección de datos y las regulaciones ambientales. Además, los profesionistas de organizaciones públicas o privadas, deben mantener estándares éticos profesionales.

Los empleados de las organizaciones públicas a menudo son llamados servidores o funcionarios públicos. Este último término está ampliamente definido por la [UNCAC](#) como:

(i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado o no, independientemente de la antigüedad de esa persona; (ii) cualquier otra persona que realice una función pública, incluso para una agencia o empresa pública, o que proporcione un servicio público, tal como se define en la legislación nacional del Estado Parte y tal como se aplica en el área de derecho pertinente de ese Estado Parte; (iii) cualquier otra persona definida como un "funcionario público" en la legislación nacional de un Estado Parte.

Para los propósitos actuales, los términos servidor público y funcionario público se entienden de acuerdo con la definición de UNCAC.

Se espera que los servidores públicos tomen decisiones con altos niveles de profesionalismo y compromiso por el bien público, y de manera transparente y responsable. Las tres obligaciones más esenciales de los servidores públicos, que sustentan su toma de decisiones, son: cumplir la ley, utilizar los recursos públicos de manera efectiva y actuar de forma ética. Se hace énfasis en la importancia de la obligación de actuar éticamente en el artículo 8 de [UNCAC](#), que requiere que los estados promuevan "la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos" con el fin de prevenir la corrupción. Además, se espera que los servidores públicos reflexionen sobre los valores y principios del código de ética o de conducta que guía el trabajo de su institución (Lewis y Gilman, 2012, págs. 28-30). La falla en cualquiera de estos frentes conllevaría el riesgo de dañar la confianza del público y, por lo tanto, dañar la calidad y efectividad del sistema. Lewis y Gilman ha descrito al servidor público como un "administrador temporal" a quien se le ha confiado el poder y la autoridad para tomar decisiones en nombre de la comunidad. Se refieren a cinco valores éticos fundamentales en el servicio público: responsabilidad, imparcialidad, justicia y equidad, evitar daños y hacer el bien. Desglosan estos valores fundamentales en principios de acción como se ilustra en la siguiente tabla:

<p><i>Valor 1 - Responsabilidad</i></p> <p>Principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechazar la incompetencia • Buscar eficiencia • Buscar eficiencia • Asumir la responsabilidad de lo se hace y cómo se hace • Facilitar la transparencia • Escuchar y ser sensible <p><i>Valor 2 - Imparcialidad</i></p> <p>Principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evitar conflictos de interés • Buscar la inclusión • Ser objetivo • Perseguir el interés público 	<p><i>Valor 3 - Justicia y equidad</i></p> <p>Principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con la ley • Buscar justicia procesal y sustancial • Buscar una distribución justa de los beneficios públicos <p><i>Valor 4 - Evitar dañar</i></p> <p>Principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar solución o alivio • Usar la imaginación moral <p><i>Valor 5 - Hacer el bien</i></p> <p>Principios de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emplear la empatía • Dar ayuda afirmativa
--	--

Tabla 1: Valores Fundamentales del Servicio Público y Principios de Acción

Gestión de la integridad pública

Como se señaló anteriormente, las organizaciones públicas sirven al bienestar de la comunidad. Tienen la obligación de utilizar los recursos que se les han confiado de manera efectiva y eficiente, y de acuerdo con las normas legales y los valores éticos compartidos. El enfoque tradicional para promover la ética en las organizaciones públicas se basó en reglas y disciplina aplicables. Sin embargo, durante las últimas décadas, el creciente nivel de complejidad y velocidad de cambio en el mundo exigió procesos de ajuste más flexibles en la prestación de servicios públicos. En este contexto, se asignó al personal la delegación de toma de decisiones y mayor discreción. Si bien dicha delegación y discreción potencialmente produce mejores resultados y servidores públicos más motivados, también conllevan el riesgo de uso indebido por parte de funcionarios poco éticos, que pueden usar su poder para obtener ganancias privadas en lugar de promover el interés público. Para gestionar el riesgo ético involucrado en las decisiones discrecionales, y para fortalecer la integridad organizacional, las organizaciones públicas implementan controles internos, así como marcos de rendimiento y rendición de cuentas. Paralelamente, las organizaciones públicas adoptan procedimientos destinados a fortalecer la motivación de los empleados y promover la toma de decisiones basada en reglas y principios. Junto a estos, las normas y regulaciones legales externas a la organización requieren el cumplimiento de ciertos estándares. Finalmente, una variedad de organismos internos y externos promueven la integridad pública y el cumplimiento por medio de investigación, auditoría, capacitación y otras funciones. El sistema de leyes, regulaciones, políticas, prácticas, funcionarios, organismos y unidades que promueven la toma de decisiones

éticas, previenen la corrupción y promueven el bien público, generalmente se conoce como un sistema de gestión de integridad (OECD, 2017, pág. 9). Es posible que estos sistemas no siempre se llamen "sistemas de gestión de la integridad", pero el concepto es útil para los propósitos actuales, ya que reconoce que promover la integridad y la ética en el sector público requiere un enfoque sistémico.

El punto de inicio para el diseño de un sistema de gestión de la integridad pública es una misión: servir a la comunidad. Las organizaciones definen objetivos y valores derivados de dicha misión, y se traducen en reglas operativas que conducen a lograr los resultados deseados. Para garantizar que las actividades cotidianas son llevadas a cabo en conformidad con las reglas operativas, las organizaciones establecen sistemas de control interno (por ejemplo, en gestión financiera y adquisiciones). Para que las reglas operativas y los sistemas de control interno tengan sentido y sean efectivos, los valores y objetivos de la organización necesitan estar alineados con los estándares profesionales de las profesiones participantes. Esto puede implicar un desafío en el caso de las organizaciones públicas que tienen amplios y diversos mandatos y muchas profesiones contribuyentes que se guían por paradigmas muy diferentes, como en el caso de un municipio local.

Tomemos, por ejemplo, las reglas presupuestarias de un municipio local. Los valores declarados de la organización (el municipio local) incluyen la receptividad a las expectativas de los ciudadanos, la responsabilidad, el respeto por la cohesión social y la sostenibilidad. Los objetivos declarados son apoyar a los vulnerables, garantizar la disponibilidad de infraestructura en todo el municipio, mantener las actividades económicas y las oportunidades de trabajo dentro de la jurisdicción, promover el uso efectivo y eficiente de los recursos y mantener una gestión financiera sostenible. En un proceso de asignación de presupuesto, los profesionales de finanzas esperarán topes de gasto adecuados y cálculos de costo-beneficio. Los ingenieros que implementan proyectos de infraestructura, en la mayoría de los casos, pueden proporcionar fácilmente cálculos cuantitativos y ajustarlos a los topes máximos de gastos. Los profesionales de los servicios sociales, por otro lado, necesitarán cierta discreción en casos individuales para brindar un apoyo efectivo a los vulnerables, ya que dicho apoyo debe adaptarse a las necesidades en cada caso individual. Por lo tanto, los criterios de decisión para proyectos de infraestructura podrían ser bastante simples e incluso pueden incluirse en la estrategia de infraestructura. Pero para los esquemas de asistencia social, se necesita un procedimiento diferente de toma de decisiones, con discreción asignada al departamento social y el establecimiento de un sistema de control interno que asegure que las decisiones no sean sesgadas o corruptas (por ejemplo, involucrar a un comité social o un tomar decisiones en un rango más alto, así como el departamento legal). Por lo tanto, los diferentes dominios requieren diferentes procesos que conducen a decisiones presupuestarias, así como a diferentes tipos de reglas operativas y controles internos.

Además, las reglas y regulaciones no son suficientes para garantizar la integridad. Las organizaciones deben garantizar que su sistema de gestión de integridad no solo exista en papel, sino que también se traduzca en la práctica diaria. Parte de esto es una cuestión de competencias, habilidades y disciplina del personal. Otra parte es aspiracional: el personal debe comprometerse a aplicar las reglas. Para que esto ocurra, los valores personales y profesionales del personal deben estar alineados con los objetivos y prácticas de la organización. En este sentido, un sistema de gestión de la integridad tiene como objetivo alinear estos componentes, por ejemplo, mediante capacitación, códigos de conducta y códigos de ética. Dicho enfoque sistémico para la gestión de la integridad es valioso porque se dirige a la organización como un todo y busca garantizar que las reglas y valores de la organización se respalden mutuamente y sean compartidos por todos los interesados.

Mientras que el compromiso y las competencias del personal son esenciales para garantizar la ética pública, la responsabilidad y la aplicación de medidas también son importantes. En este contexto, las organizaciones deben adoptar procedimientos para denunciar violaciones a la integridad, así como medidas de protección a los denunciantes. Las organizaciones también deberían establecer regímenes disciplinarios y mecanismos de control, como auditorías e investigaciones internas. Como se analiza con mayor profundidad en el Módulo 7 de Integridad y Ética (Estrategias para la Acción Ética), promover una cultura de integridad requiere que el personal y las organizaciones aprendan de sus errores en lugar de culpar y castigar. Sin embargo, en ciertos casos, garantizar el cumplimiento requiere tomar acciones contra el personal que viole las reglas. Hay un fino equilibrio que necesita lograrse entre la rendición de cuentas y procesos de aprendizaje “más suaves”.

Sin embargo, aun con la aplicación de los mejores mecanismos, las reglas pueden romperse. Por lo tanto, no solo incentivos materiales, sino también recompensas abstractas pueden utilizarse para establecer un entorno ético. Esto es consistente con la comprensión de que la toma de decisiones no es solo racional, sino también impulsada por un contexto y emociones, como se explica a detalle más adelante en el Módulo 6 de Ética e Integridad (Retos para una Vida Ética) y el Módulo 8 (Ética Conductual). Por consiguiente, mientras los incentivos materiales y la aplicación de sanciones son importantes, la conducta humana también es influenciada por recompensas más abstractas, tales como el sentido de pertenencia a la comunidad o el ser visto como un empleado valioso. La investigación muestra que los seres humanos a menudo ponen las recompensas abstractas sobre sus necesidades biológicas (Eagleman, 2016, pág. 114). Esta idea podría guiar las estrategias para fortalecer la acción ética en las organizaciones públicas.

La esencia de dichas recompensas abstractas es reconocer, públicamente y con frecuencia, el trabajo ético, eficiente y efectivo del servidor público y en ocasiones inmediatamente después de un desempeño apropiado. Si bien hay muy poca investigación sobre qué recompensas valoran más los servidores públicos, se puede asumir razonablemente que el sentido de logro,

reconocimiento y propiedad serían más importantes para un servidor público que recibir pagos por desempeño. Esto ha sido confirmado por un estudio de la OECD que fomenta el uso de pagos por desempeño, pero, a su vez, sugiere que sus efectos no deben sobreestimarse (OECD, 2007, pág. 5). Además del reconocimiento, los servidores públicos también podrían recibir recompensas de desarrollo tales como capacitación, tareas interesantes/desafiantes y delegación de autoridad y responsabilidad. Esto motiva a los servidores públicos a desempeñarse mejor y podría alentar una conducta ética.

Las organizaciones también pueden fortalecer la conciencia ética promoviendo conversaciones continuas sobre la integridad, la ética y la calidad del trabajo. Tales conversaciones podrían ayudar a construir la motivación para el servicio público y evitar la desvinculación moral. Pueden crear valores compartidos, un entorno seguro y de confianza en las organizaciones. Finalmente, las organizaciones pueden establecer una Oficina de Ética que pueda brindar asesoramiento sobre cuestiones éticas.

Con estos antecedentes, la gestión de la integridad pública se puede conceptualizar como un proceso que utiliza incentivos racionales, materiales y emocionales para garantizar la conducta ética de individuos y organizaciones. Este proceso combina incentivos basados en reglas (externos) con incentivos basados en valores (internos) que fortalecen la motivación del personal para cumplir los objetivos de la organización. Ambos son necesarios para la integridad del servicio público. Los siguientes párrafos abordan posibles enfoques e instrumentos que pueden crear una cultura de integridad y promover el comportamiento ético y uniforme de los servidores públicos y las organizaciones.

Códigos de ética y otros instrumentos de integridad

Un instrumento clave para fortalecer la integridad en cualquier organización pública es el código de ética o código de conducta. Estos códigos son formulados para capturar el carácter distintivo de los dominios y profesiones del servicio público, y guiar el comportamiento de los actores. Tanto organizaciones internacionales como gobiernos nacionales formulan códigos de ética para el servicio público. La [UNCAC](#), por ejemplo, insta a los Estados a aplicar “códigos o estándares de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas”. Dado que el significado de honorable y desempeño apropiado en ocasiones puede depender del contexto, la formulación de códigos para el servicio público difiere entre un Estado y otro. Además, los diferentes códigos adoptados por diferentes dominios de servicio público o los diferentes tipos de relaciones con partes interesadas (por ejemplo, Código de Buen Gobierno o Código para Servidores Públicos) podrían reflejar valores contextuales específicos.

Al igual que los códigos profesionales analizados en el Módulo 14 de Integridad y Ética (Ética profesional), los códigos de conducta para el servicio público son en algunos casos concisos y

en otros casos más elaborados, y contienen una larga lista de valores y principios. Se espera que los servidores públicos interioricen el código para que se convierta en una brújula ética interna para sus decisiones. Ejemplos de cómo se han incorporado valores como la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta en los códigos del sector público, pueden encontrarse en la recopilación de códigos de ética en el sitio web de la [OECD](#) y en la [Biblioteca Jurídica](#) Anticorrupción de UNODC (los códigos se clasifican como leyes que implementa el artículo 8 párrafo 3 de UNCAC). Como modelo, Naciones Unidas elaboró el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General, del 12 de diciembre de 1996. La UNCAC se refiere a este código modelo como fuente de orientación para los Estados que buscan desarrollar códigos de ética para su sector público.

Como se explica en el Módulo 14, un código de ética puede distinguirse de un código de conducta sobre la base de que el primero suele proporcionar objetivos o aspiraciones para que los profesionales los alcancen (a veces se le denomina código aspiracional) mientras que el segundo establece sanciones por incumplimiento del código (y a veces se le denomina código basado en el cumplimiento o código disciplinario). Las aspiraciones pueden ser estándares que cumplir o temas que evitar. Se pueden indicar con diferentes grados de precisión. No están necesariamente dirigidos al comportamiento real, y pueden recomendar que el personal se esfuerce por tener ciertas actitudes, carácter y tomar en cuenta ciertos puntos durante un proceso de toma de decisiones.

Los códigos de ética se establecen para fortalecer los valores y la motivación intrínseca de los servidores públicos. Debido a su naturaleza aspiracional, no solo el texto sino también el proceso de crear e internalizar el código también es importante. Cuando los miembros del personal se involucran en el proceso de diseño del código (u otras reglas comparables) se vuelven más conscientes y comprometidos con el cumplimiento del código. La comunicación, la creación de consenso, la co-creación, análisis de la aplicación, la inducción y el juramento para el nuevo personal son instrumentos adicionales que pueden dar forma y fortalecer el carácter distintivo del servicio público. La muy importante “actitud de los directivos”, así como los rituales organizacionales y las conversaciones sobre ética en el lugar de trabajo aumentan la conciencia de los servidores públicos sobre consideraciones éticas y aumentan las posibilidades de que los problemas y dilemas éticos sean reconocidos como tales, y que no sean escondidos bajo la alfombra debido a la desvinculación moral o a las respuestas automáticas y tecnocráticas. El clima ético resultante crea una presión positiva de los compañeros y la comunidad que aumenta las recompensas sociales por actuar éticamente.

Además de los códigos de ética basados en el valor aspiracional, las organizaciones públicas también usan códigos de conducta basados en el cumplimiento disciplinario. Estos códigos contienen reglas que los servidores públicos están obligados a cumplir y las sanciones formales por incumplimiento de las reglas. Los códigos disciplinarios son instrumentos de motivación

extrínseca. Una diferencia clave entre un instrumento basado en reglas, como un código de conducta y un código de ética basado en valores, es que el primero contiene disposiciones aplicables. La necesidad de tales códigos se enfatiza en el artículo 8 de la UNCAC, que insta a los Estados a tomar "medidas disciplinarias o de otro tipo contra los funcionarios públicos que violen los códigos o estándares establecidos de conformidad con este artículo". Sin embargo, debe aclararse que, en muchos casos, la distinción entre los códigos aspiracionales (de ética) y los códigos disciplinarios (de conducta) no será tan clara. Por lo tanto, por ejemplo, los códigos pueden ser aspiracionales en parte y también estipular sanciones en caso de una falta grave. En estos códigos, solo las violaciones graves implicarán sanciones.

Ya sea en el contexto de un código de conducta u otro tipo de regulación, la mayoría de las organizaciones públicas adoptan normas sobre conflictos de intereses y restricciones post-empleo. La cuestión de los conflictos de interés es un problema fundamental en el contexto de la conducta ética en el sector público. Se produce un conflicto de intereses cuando los servidores públicos están en condiciones de beneficiarse personalmente de las acciones o decisiones tomadas en su cargo oficial. Por ejemplo, un servidor público que debe decidir una contratación en la que está involucrado un cónyuge, o un juez que tiene una relación financiera con una de las partes en un caso, tiene un conflicto de intereses. En estas situaciones, el servidor público debe revelar su conflicto de intereses y abstenerse de decidir sobre el tema. Más ejemplos de conflictos de interés se pueden encontrar en [este](#) breve artículo. Las restricciones post-empleo pretenden evitar conflictos de intereses. Por ejemplo, a los antiguos servidores públicos que trabajaban en adquisiciones públicas se les prohíbe trabajar para una empresa contratada por la organización durante un período determinado después de abandonar el sector público. De lo contrario, existe el riesgo de que el servidor público influya en una decisión de una licitación que favorezca a una empresa para la que piensa trabajar en el futuro, y la empresa puede sentirse tentada a sobornar al servidor público ofreciéndole un trabajo lucrativo a cambio de un contrato del gobierno. Se pueden encontrar más explicaciones sobre los códigos de servicio público en la OECD (2009). Cabe señalar que, además de los códigos de conducta, los funcionarios públicos también se rigen por las leyes y reglamentos pertinentes relativos a su trabajo, incluidos los aspectos financieros, de salud y de seguridad.

Como se señaló anteriormente, la actitud de los directivos es uno de los requisitos más importantes para la integridad pública en cualquier organización. Es muy poco probable que los servidores públicos de un ministerio, hospital u otra organización pública se comporten de una manera ética si el liderazgo no sirve como un modelo ético. Esto plantea la cuestión sobre si los códigos de ética deberían aplicarse a los políticos (que dirigen ciertas organizaciones públicas durante un tiempo limitado durante su mandato) y no solo a los servidores públicos (que trabajan en la organización de forma permanente). A menudo se requieren declaraciones de posesiones e intereses de los políticos, pero los códigos de ética no siempre están vigentes. Una guía sobre códigos de ética para los miembros del parlamento se puede encontrar [aquí](#).

Otro problema crítico es el cumplimiento y la rendición de cuentas por violaciones a la integridad. Después de todo, los problemas surgen principalmente cuando los valores éticos no se viven. Si bien la motivación intrínseca para un comportamiento ético es importante, la forma en que una organización maneja los reportes de violaciones a la integridad también es crucial para disuadir y rectificar tales violaciones.

En este contexto, las estructuras y la protección de la información son importantes, al igual que los regímenes disciplinarios y los mecanismos de control, como las auditorías internas y las investigaciones internas. Como se analiza con mayor profundidad en el Módulo 7 de Integridad y Ética (Estrategias para la Acción Ética), promover una cultura de integridad requiere que el personal y las organizaciones aprendan de sus errores en lugar de culpar y castigar. Sin embargo, en ciertos casos, garantizar el cumplimiento requiere tomar acciones contra el personal que viole las reglas. Por consiguiente, hay un fino equilibrio entre la rendición de cuentas y procesos de aprendizaje “más suaves”.

En el Módulo 7 también se analiza la importancia de un entorno seguro para el fortalecimiento de la integridad en una organización. Parte de esto es apoyar al personal al tratar con dilemas de situaciones y preocupaciones. Como se mencionó anteriormente, las decisiones públicas deben reflejar todos los valores públicos. En principio, la función de la gestión de la integridad es crear procesos de toma de decisiones que integren reflexiones sobre los diferentes valores y mecanismos reguladores para controlar el sesgo (Graaf-Huberts, 2014). Al mismo tiempo, existen situaciones dilema en los que los servidores públicos necesitan tomar decisiones delicadas. Es una función importante de los sistemas de gestión de la integridad para crear ayuda para dicha toma de decisiones (incluyendo, por ejemplo, apoyar a posibles denunciantes antes de que decidan denunciar formalmente). El entorno organizacional seguro y la sensibilidad ética de los líderes y directores son clave para asegurar que se discuten los dilemas y se planteen las preocupaciones. Algunas organizaciones emplean consejeros de ética o brindan acceso a asesores legales externos que pueden apoyar la toma de decisiones individual o un proceso estructurado de discusión de dilemas. Su función es brindar asesoramiento confidencial en un esfuerzo por ayudar a las personas a determinar qué línea de acción tomar. Las organizaciones también pueden facilitar los análisis sobre tipos de dilemas recurrentes a fin de preparar al personal para responder adecuadamente ante tales situaciones.

Otros instrumentos clave para fomentar una cultura ética en la organización son el requisito de tomar un juramento, capacitación de inducción, discusiones sobre dilemas, conversaciones sobre nuevas reglas, talleres de política interna y educación continua. El artículo 7(1)(d) de la UNCAC, por ejemplo, alienta a los Estados a promover programas de educación y capacitación para funcionarios públicos "para permitirles cumplir con los requisitos para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas". Para fortalecer y mantener un ambiente ético, es importante que los miembros del personal tengan un espacio seguro y un proceso estructurado para discutir cuestiones éticas, que se animen a compartir diversas

interpretaciones, escuchen y entiendan los argumentos de los demás para aplicar ciertos valores y reglas, analicen las consecuencias potenciales de las decisiones, se sientan incluidos y escuchados, experimenten un consenso emergente (o al menos comprendan las posiciones y preocupaciones de los demás) y tengan la sensación de que al final del proceso surgen decisiones más responsables. Lo que podría parecer un problema a este respecto es la autoridad para llevar a cabo los programas de capacitación, discusiones sobre dilemas y pláticas. Los programas de capacitación pueden ser responsabilidad de las estructuras internas de las organizaciones públicas o puede haber una entidad externa separada, responsable de capacitar a todos los servidores públicos. En Lituania, por ejemplo, la mayoría de los ministerios gubernamentales (Chlivickas, 2010, pág.4) tienen sus propios centros de capacitación y así, los servidores públicos pueden aumentar continuamente sus conocimientos y recordar los valores fundamentales del servicio público. Otros Estados, por el contrario, como Dinamarca (Escuela Danesa de Administración Pública), República Checa (Instituto de Administración Estatal), Francia (Instituto de Gestión Pública y Desarrollo Económico y Centro de Estudios Europeos de Estrasburgo), Alemania (Academia Federal de Administración Pública), Irlanda (Instituto de Administración Pública en Irlanda), Italia (Escuela Superior de Administración Pública), tienen instituciones públicas separadas encargadas de proporcionar capacitación a los servidores públicos. A pesar de todo, el punto crucial es que durante las continuas capacitaciones los servidores públicos no solo pueden profundizar sus conocimientos sino también debatir sobre los desafíos y los obstáculos cotidianos que también conducen a una conducta desviada y poco ética.

Referencias

- Chlivickas, Eugenijus, (2010). Civil Service Training System: Human Resource Development Strategy. Disponible en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018427.pdf>
- de Graaf, Gjalte, Leo Huberts y Remco Smulders (2014). Coping with public value conflicts. *Administration and Society*, vol. 48, No. 9 (abril).
- Eagleman, David (2016). *The Brain: The Story of You*. Edinburgh: Canongate Books.
- Huberts, Leo y Alain Hoekstra, eds. (2016). *Integrity Management in the Public Sector: The Dutch Approach*. The Hague: The Dutch National Integrity Office.
- Huberts, Leo (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jørgensen, Torben Beck y Ditte-Lene Sørensen (2013). Codes of good governance: national or global public values? *Public Integrity*, vol. 15, No. 1 (Invierno), pp. 71–95. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/273340108_Codes_of_Good_Governance.

Lewis, Carol W. y Stuart C. Gilman (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass.

OECD (1996). *Ethics in Public Service: Current Issues and Practices*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>.

OECD (2005). *Performance Related Pay for Government Employees*. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/pem/performancerelatedpayforgovernmentemployees.htm>.

OECD (2017). *OECD Recommendation on Public Integrity*. Paris. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.

Sampford, Charles, Rodnes Smith y A.J. Brown (2005). From Greek temple to bird's nest: towards a theory of coherence and mutual accountability for national integrity systems. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, No. 2 (Junio), pp. 96-108.

Sandel, Michael, J. (2009). *Justice: What's the Right Thing to Do?* New York: Farrar, Straus y Giroux.

Ejercicios y casos de estudios

Esta sección contiene sugerencias para ejercicios educativos en clase y pre-clase, y se sugiere una tarea post-clase para evaluar la comprensión del Módulo por parte del alumno, en una sección separada.

Este Módulo se basa en un método de enseñanza experiencial centrado en el alumno. El objetivo es involucrar a los alumnos en la reflexión y el análisis de problemas y dilemas públicos delicados, y hacerles experimentar cómo el diálogo y la comprensión compartida y las respuestas responsables pueden surgir. La experiencia reflejada abre las puertas a la comprensión de los instrumentos y el proceso de ética y gestión de la integridad. El tamaño de grupo ideal para este método es 15-20 alumnos. Con un grupo de este tamaño, aún es posible mantener vivas las discusiones plenarias e involucrar a todos en el diálogo. Aunque es posible enseñar este Módulo a grupos grandes, es más difícil asegurar la participación activa de los alumnos. Hacer los mismos ejercicios con grupos grandes también puede tomar más tiempo, y el ponente podría necesitar usar diferentes tipos de técnicas de facilitación. Cada ejercicio se presenta como una actividad para un grupo de 15-20 alumnos, pero al final de la descripción de cada ejercicio, incluimos sugerencias sobre cómo facilitar el ejercicio con grupos grandes.

Todos los ejercicios en esta sección son apropiados tanto para estudiantes de posgrado como para estudiantes de licenciatura. Sin embargo, algunos de los casos y puntos de análisis utilizados en los ejercicios pueden no ser apropiados en el contexto social dado. Ofrecemos alternativas para los ejercicios posiblemente delicados, o los ponentes pueden encontrar sus propias alternativas.

Ejercicio 1: Recepción de los valores

Después de una breve lluvia de ideas sobre valores importantes, distribuya tarjetas a los alumnos y pídale que escriban en la tarjeta el valor que sea más importante en su vida. Pídale que imaginen que están en la recepción de apertura de un nuevo programa, y que deben presentarse a los demás alumnos haciendo referencia al valor de su tarjeta. Su tarjeta es su tarjeta de negocios. Deben ir a otros y presentarse explicando su valor guía. Después de breves presentaciones mutuas, deben dirigirse hacia otros, para hacer nuevos contactos.

Pautas para el ponente

Ofrezca a los alumnos diez minutos para integrarse y hablar, y luego recopile las tarjetas y publíquelas en el pizarrón o en un rotafolio. Reconozca la variedad y la semejanza de los valores y pregunte: '¿Cómo se sintieron al presentarse con su valor guía?' Los alumnos probablemente compartan el hecho de que rara vez hablamos sobre valores. El ponente puede enfatizar la importancia de hablar sobre los valores para crear valores compartidos y la confianza mutua entre las personas.

Ejercicio 2: Códigos de ética para servidores públicos

Distribuya la lista de valores fundamentales y principios de acción del código nacional de servicio público en su país u otro código nacional para el servicio público (por ejemplo, códigos del sector público, disponibles en el sitio web de la [OECD](#) y en la [Biblioteca Jurídica](#) Anticorrupción de UNODC). Divida a los alumnos en cinco grupos. Pida a cada grupo que trabaje con uno de los valores fundamentales de la Tabla 1: Valores Fundamentales del Servicio Público y Principios de Acción (consulte las Cuestiones Clave del Módulo). Los grupos deben identificar los valores y principios del código con el valor fundamental correspondiente que se les designó de la Tabla 1. Finalmente, los representantes del grupo explicarán a sus elecciones grupales ante toda la clase.

Pautas para el ponente

El ponente debe explicar que son posibles agrupaciones y formulaciones de valores y principios, muy diferentes, pero adecuadamente apropiadas. En cada contexto específico, las tradiciones y la cultura política tienen impacto en dichas formulaciones. Cuando el proceso de

formulación es participativo, esto puede fomentar la comprensión y la apropiación entre las partes interesadas y así conducir a los mejores resultados.

Ejercicio 3: Prácticas de violación de la integridad

Pida a los alumnos dar ejemplos de prácticas de violación de la integridad. Muéstreles el video [Just Do Your Job!](#) y pida a los alumnos reaccionar a la situación presentada en el video. Guíe la discusión hacia el entendimiento de que los servidores públicos pueden no ser capaces de actuar éticamente cuando sus organizaciones tienen "controles internos débiles y bajos niveles de cumplimiento". Capture en el pizarrón o en un papel las acciones de incumplimiento de integridad que se muestran en el video. Explique que el objetivo de la integridad pública y la gestión ética es minimizar el riesgo de tales prácticas.

Pautas para el ponente

El video "Just Do Your Job!" presenta un caso de corrupción evidente. Sin embargo, es importante señalar que el término "prácticas de violación de la integridad" abarca las prácticas corruptas y otras formas de uso indebido de la autoridad, como el acoso u otro trato indecente a los colegas. Estas violaciones pueden resultar de la incompetencia organizacional y personal, de un débil control interno y de la complicidad.

Ejercicio 4: Estudios de caso y reflexión ética estructurada

Seleccione un caso de estudio que presente dilemas éticos y facilite una discusión de tal manera que permita a los alumnos experimentar un diálogo efectivo y comprender cómo el diálogo da forma a interpretaciones y opiniones. Por ejemplo, haga que los alumnos se sienten en forma de herradura y coloque dos sillas en el extremo abierto de la herradura. En cada una de las dos sillas en el extremo abierto, coloque un letrero con una de las posibles soluciones al dilema discutido. Pida a los alumnos que deseen hablar que pasen de su propia silla a la silla que refleje su solución seleccionada, y desde allí discutan a favor de su solución. Luego deben regresar a su propia silla y escuchar los argumentos de los demás alumnos. Los alumnos pueden hablar repetidamente si tienen nuevos pensamientos, y también pueden cambiar sus opiniones y argumentos. Sin embargo, siempre deberían hablar desde la silla que representa su posición. En un grupo grande, la discusión podría ser facilitada en un entorno de "acuario". Por ejemplo, aproximadamente 15 alumnos realizan el ejercicio descrito anteriormente, y los otros se sientan alrededor como observadores.

El ponente puede utilizar para este ejercicio uno de los dos estudios de caso presentados a continuación, o cualquier otro estudio que presente dilemas éticos. Se pueden encontrar casos de estudio relevantes en sitios web como <http://ethicsunwrapped.utexas.edu/case-studies>.

Pautas para el ponente

El ponente captura los principales argumentos en el pizarrón o en un rotafolio, y puede agrupar los argumentos de acuerdo con las tres principales teorías éticas: utilitarismo, deontológica y de virtud (estas se analizan en el Módulo 1 de Integridad y Ética (Introducción y Marco Conceptual)).

El ponente debe esperar tanto tiempo como sea necesario para articular la mayoría de las consideraciones éticas. Si faltan algunos puntos importantes, el ponente puede tomar parte en el ejercicio, agregar el punto y provocar una mayor discusión entre los alumnos. El ponente puede hacer un resumen rápido de los argumentos.

Cuando se agotan los argumentos, el ponente pide a los alumnos que reflexionen sobre su experiencia de análisis y el proceso (sesión informativa). El ponente puede registrar sus reflexiones en el pizarrón o en un papel. Si las posiciones cambiaron durante la discusión, esto podría notarse durante la sesión informativa.

La sesión informativa debe centrarse en el formato y el proceso. La primera pregunta de la sesión informativa es: ¿Cómo se sintió en este debate? Después de que los alumnos hayan expresado su sentir, deberán analizar lo sucedido durante el ejercicio. Es importante decir que los argumentos han impactado las opiniones de los demás. Al final de la sesión informativa, los alumnos deben analizar cómo el formato influyó en la discusión.

En resumen, el ponente refuerza aquellas ideas que son importantes para comprender el proceso de gestión ética, tales como: espacio seguro; proceso estructurado; compartir diversas interpretaciones; entender los argumentos de los demás; discutir las posibles consecuencias de las decisiones; entender los argumentos para aplicar ciertos valores y reglas; sentimiento de inclusión y voz; experimentar un consenso emergente, o al menos entender el punto de vista y las preocupaciones de los demás; decisiones más responsables que surgen al final del proceso.

Los estudios de caso siguientes incluyen pautas adicionales específicas de cada caso para el ponente.

Estudio de caso 1: Centro de Control de Enfermedades

Imagine que trabaja en una clínica de salud pública que ofrece pruebas gratuitas y anónimas, así como asesoramiento y orientación confidenciales para pacientes con VIH. Durante una sesión de asesoramiento, usted descubre a un paciente que fue un año atrás fue diagnosticado con VIH que no informa a sus parejas sexuales que tiene VIH y que no usa ninguna protección. A partir de la discusión, parece obvio para usted que no tiene la intención de cambiar esta

práctica. Usted, ¿qué haría? ¿Siente que no puede hacer nada porque su función es brindar asesoramiento y orientación confidencial? ¿O lo informaría a su jefe o a la policía?

Pautas para el ponente

Asegúrese de que los alumnos se concentren en los argumentos para elegir alternativas y eviten estereotipos y juzgar al paciente. Permita que los alumnos analicen, el tiempo que sea necesario, las opciones para comprender el dilema entre la confianza en la confidencialidad del servicio que brinda y la necesidad de proteger a las víctimas. Siga las pautas generales del Ejercicio 4. Durante la discusión, el ponente podría mencionar que el comportamiento del paciente podría constituir un delito grave en algunos países, y explorar la relevancia de este punto para cuestiones éticas. Se proporciona un escenario similar con orientación adicional para los ponentes en el Estudio de caso 2 Función de la Moralidad en el Módulo 14 de Integridad y Ética (Ética profesional).

Estudio de caso 2: Rociando garrapatas

Imagine que hay garrapatas en su región que transmiten enfermedades graves (y potencialmente mortales) como la enfermedad de Lyme y la encefalitis. Rociar una cierta sustancia química sobre las plantas y el pasto mata las garrapatas, disminuyendo considerablemente el riesgo de que las garrapatas infecten a los humanos, pero necesita repetirse periódicamente para ser efectivo. Hasta hace poco, esta sustancia química estaba disponible en el mercado y se podía rociar legalmente sobre plantas y pasto en jardines y espacios públicos. El año pasado, una organización internacional intergubernamental introdujo la prohibición de rociar la sustancia química en jardines y espacios públicos. El motivo de la prohibición fue un estudio que encontró que los costos ambientales son más altos que los beneficios de la fumigación. Es posible que el estudio se haya llevado a cabo en países donde, en comparación con su país, las garrapatas no transmiten esas enfermedades fatales o donde hay un menor número de garrapatas. Sin embargo, su país introdujo una ley que prohibió el uso del químico para rociar plantas. El producto químico todavía estaba disponible y legalmente permitido para su uso en almacenes de granos. La única protección contra las garrapatas es otro aerosol que muchos se niegan a usar porque debe aplicarse en la ropa y en la piel de las personas.

En el jardín donde juegan sus hijos existe peligro de garrapatas. Siempre utilizó el producto prohibido y funcionó. ¿Lo rociarías también este año, aun sabiendo su uso ha sido prohibido en jardines y parques?

Qué pasaría si usted fuera el jefe de servicios sociales en el gobierno local y la directora del jardín de niños público llega a su oficina explicando que hay muchas garrapatas en el patio de la guardería y los padres quieren que rocíe las plantas para proteger a los niños. Ella le pide

permiso para rociar la sustancia química prohibida que mata las garrapatas. ¿Le permitiría usar el material prohibido?

Pautas para el ponente

Presente el estudio de caso primeramente como el dilema de un individuo que tiene garrapatas en el jardín donde juegan sus hijos. Los alumnos trabajan en el dilema por un corto tiempo (aproximadamente 5 minutos) y en la mayoría de los casos rápidamente acuerdan rociar. Posteriormente, presente el segundo escenario, pidiendo a los alumnos que imaginen que son servidores públicos a los que se les pide que autoricen el uso del aerosol para matar a las garrapatas infectadas en el patio del jardín de niños. La discusión probablemente durará más tiempo a medida que los alumnos exploren las responsabilidades específicas relacionadas con las funciones públicas. Pida a los alumnos que reflexionen sobre la diferencia entre los dos escenarios y las consecuencias de la decisión.

Los alumnos generalmente aceptan usar la sustancia prohibida en casa, pero tienen un largo debate sobre si el servidor público debe firmar el contrato. El ponente debe recordar que las decisiones del servicio público deben ser legales, efectivas y éticas. En este caso, las tres condiciones no se pueden cumplir simultáneamente. El ponente debe enfatizar que tomar decisiones en situaciones de dilemas éticos es parte de la función de los servidores públicos e implica asumir responsabilidades. El ponente puede seguir las pautas generales del Ejercicio 4.

Posible Estructura de Clase

Esta sección contiene recomendaciones para una secuencia de enseñanza y el tiempo destinado a lograr resultados de aprendizaje a través de una clase de tres horas de duración. El ponente podría ignorar o acortar algunos de los segmentos siguientes para dar más tiempo a otros elementos, incluyendo introducción, rompehielos, conclusión o descansos cortos. La estructura también podría adaptarse para clases más cortas o más largas, dado que las duraciones de las clases varían según los países.

Los siguientes intervalos de tiempo indican el tiempo necesario para una clase de 20 personas. Si el tamaño de la clase es considerablemente mayor y el ponente decide usar las técnicas para grupos grandes descritas al final de las secciones, se necesita más tiempo para esas partes.

Rompehielos: apertura de la recepción de los valores (10 minutos)

- Presente a los alumnos los temas abordados en la sección Temas clave del Módulo y explique el método de enseñanza interactivo.
- Realice el ejercicio 1.

Funcionario público como administrador temporal (10 minutos)

- Presente los cinco valores fundamentales de la Tabla 1: Valores Fundamentales del Servicio Público y Principios de Acción (consulte las Cuestiones Clave del Módulo) El ponente puede distribuir un folleto con la tabla o mostrarlo en una presentación de PowerPoint.
- Explique el concepto del "Administrador temporal".
- Pregunte a los alumnos si falta en la mesa un valor o principio público importante.
- Facilite una discusión sobre las respuestas de los alumnos.

Códigos de ética para servidores públicos (30 minutos)

- Explicar la función y el contenido de los códigos de ética y realice el Ejercicio 2.

Integridad pública (40 minutos)

- Realice el ejercicio 3: examine el video y dirija una discusión.
- Sobre la base del análisis del escenario de video, explique que la integridad pública requiere algo más que tener miembros del personal con ética. El sistema de operación de las organizaciones públicas, así como su sistema de gestión de la integridad también es importante.

Reflexión estructurada de la ética del estudio de caso (20 minutos)

- Prepare las sillas de acuerdo con la descripción del Ejercicio 4.
- Explique las reglas del proceso antes de presentar el estudio de caso.
- Presente el Caso de Estudio 1 u otro dilema de caso, como los disponibles en <http://ethicsunwrapped.utexas.edu/case-studies>.
- Analice las posiciones de los alumnos sobre el dilema ético.
- Analice los puntos de vista de los alumnos sobre el proceso y registre sus reflexiones en un pizarrón o en un rotafolio (llame a sus notas "Diálogo").

Fortalecimiento de la integridad y ética pública (40 minutos)

- Analice los instrumentos para construir un ambiente ético basándose en la discusión relevante de la sección Cuestiones Clave del Módulo (por ejemplo, juramento, curso de inducción, código de ética, discusión de dilemas, discusión de nuevas reglas, talleres de políticas internas).
- Muestre sus notas de "Diálogo" del análisis anterior y pregunte al grupo cuáles de las ideas enumeradas son relevantes para construir una cultura ética en las organizaciones (por ejemplo, crear espacios seguros, compartir y comprender diversas interpretaciones, discutir las consecuencias de las decisiones, experimentar el consenso emergente).
- Divida a los alumnos en grupos pequeños y asigne a cada grupo un instrumento para construir un ambiente ético. Pida a los alumnos analizar dos cuestiones: (1) ¿Cómo

puede usar este instrumento en una organización pública? (2) ¿Cuál es el impacto del instrumento en la integridad de la organización?

- Después de 15 minutos, los representantes del grupo presentan los resultados a la clase.

Códigos de ética para servidores públicos (30 minutos)

- Usando el formato del ejercicio 4, facilite una discusión sobre el caso de estudio 2.

Ejercicio de cierre opcional (si el tiempo lo permite): recepción de los valores públicos

- Repita el Ejercicio 1 pero esta vez pida a los alumnos que escriban en la tarjeta el valor público que más les importa, en lugar de su valor personal elegido.
- Haga que los alumnos discutan con sus compañeros las razones de su valor público seleccionado.
- Después de 10 minutos, entregue a los alumnos las tarjetas del Ejercicio 1 y pídale que comparen en silencio su tarjeta de 'Valores públicos' con su tarjeta de 'Valores personales' del Ejercicio 1.
- Deles tiempo para reflexionar, pero no para hacer comentarios. En este punto, es mejor dejar que los alumnos compartan las últimas palabras y solo agradecerles por su participación activa.

Lecturas principales

Esta sección proporciona una lista de (principalmente) materiales de acceso abierto que el ponente podría pedir a los alumnos que lean antes de tomar una clase basada en este Módulo.

Eagleman, David (2016). How I decide? In *The Brain: The Story of You*. Edinburgh: Canongate Books, pp. 107-144. *El libro presenta nuevos hallazgos de la neurociencia sobre el funcionamiento de nuestro cerebro. El capítulo “How do I decide?” proporciona una explicación de la naturaleza tanto racional como emocional de las decisiones. Analiza algunas decisiones éticas en ese contexto. Ayuda a comprender por qué el proceso es clave para la educación ética y para el desarrollo de la ética y la integridad públicas. El libro no está disponible gratuitamente en Internet, pero la versión en video de la BBC está disponible gratuitamente en <https://www.bbc.co.uk/programmes/b07030n9>.

Gilman, Stuart C. (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. World Bank. Disponible en: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>. *El documento ofrece una introducción concisa a los valores públicos y su primera parte explica la

conexión entre el sistema democrático, sus valores y códigos de ética pública. Su estilo es simple y accesible incluso para alumnos de disciplinas alejadas del tema porque fue escrito para profesionales del desarrollo.

Lewis, Carol W. y Stuart C. Gilman (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 1-44 and 115-138. *Un libro autorizado sobre ética pública que ayuda a comprender el desafío de la ética en el servicio público y ofrece una guía práctica para tratar cuestiones éticas. La Introducción y el Capítulo 1 ofrecen una introducción completa a los regímenes de ética pública, la integridad pública y a los valores y principios fundamentales de la ética pública. El Capítulo 5 brinda una explicación detallada y una guía para actuar en situaciones de dilemas éticos.

OECD (2017): OECD Recommendation on Public Integrity. Paris. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. *Un resumen que refleja los conceptos más avanzados de la integridad pública. Captura el enfoque sistémico de la gestión de la integridad pública, las actividades necesarias y sus vínculos con la sociedad. El documento es breve, conciso, escrito en un estilo accesible para todos, muy bien ilustrado y disponible en varios idiomas.

Lecturas avanzadas

Las siguientes lecturas se recomiendan para los alumnos interesados en explorar los temas de este Módulo más detalladamente, y para los ponentes que imparten el Módulo.

de Graaf, Gjalt, Leo Huberts y Remco Smulders (2014). Coping with public value conflicts. *Administration and Society*, vol. 48, No. 9 (Abril). Disponible en https://www.researchgate.net/publication/274983312_Coping_With_Public_Value_Conflicts. *Un artículo académico que explica los conflictos de valores cotidianos en las organizaciones públicas y los mecanismos utilizados en el sector público para hacer frente a estos conflictos.

Huberts, Leo (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. *El libro ofrece una visión general del enfoque de la integridad, sus instrumentos y sus prácticas de implementación. Ofrece un análisis exhaustivo de las estrategias de gestión de la integridad.

Huberts, Leo y Alain Hoekstra, eds. (2016). *Integrity Management in the Public Sector: The Dutch Approach*. The Hague: Dutch National Integrity Office. Disponible en <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in->

[the-public-sector-the-dutch-approach](#). *Este libro es un resumen de la historia y las condiciones reales del enfoque de integridad holandés, una de las mejores prácticas en el campo de la gestión de la integridad. Son especialmente útiles estudios de caso sobre sistemas de gestión de la integridad en los capítulos 8-12.

Jørgensen, Torben Beck y Ditte-Lene Sørensen (2013). Codes of good governance: national or global public values? *Public Integrity*, vol. 15, No. 1 (Invierno), pp. 71–95. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/273340108_Codes_of_Good_Governance.

*Este artículo ofrece un análisis comparativo de los códigos de ética. Analiza el texto de códigos nacionales de diferentes países y dominios de servicio público. Ilustra la naturaleza y el alcance de la diversidad entre los códigos nacionales.

Integrity Action (2015). *Live and Work with Integrity: You Can Do It!*. London: Integrity Action. Disponible en:

https://integrityaction.org/sites/default/files/publication/files/IAC_017_Integrity_Textbook_r5_WEB.pdf.

*Integrity Action es una ONG internacional que se enfoca en iniciar procesos sociales para frenar la corrupción. La publicación aborda la función de la integridad en la mitigación de la corrupción en el sector público y el papel de las diferentes partes interesadas en el proceso. Tiene un buen balance de casos de diferentes regiones.

OECD (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris. OECD. Disponible en:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=GOV/PGC/GF(2009)1).

*La publicación ofrece un marco integral para la gestión de la integridad en las organizaciones públicas. Aboga por un enfoque sistémico y la alineación de instrumentos basados en reglas y valores en organizaciones públicas. Fue escrito con un enfoque de prevención de la corrupción. El contenido va más allá de la necesidad de un curso introductorio, pero la publicación puede ser un recurso útil para los ponentes que deseen tener una comprensión más profunda de la gestión de la integridad pública.

Sampford, Charles, Rodnes Smith y A.J. Brown (2005). From Greek temple to bird's nest: towards a theory of coherence and mutual accountability for national integrity systems. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64, No. 2 (Junio), pp. 96-108. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/230317133_From_Greek_Temple_to_Bird's_Nest_Towards_A_Theory_of_Coherence_and_Mutual_Accountability_for_National_Integrity_Systems.

*Además de explicar los sistemas de integridad, el artículo presenta metáforas para la gestión de la integridad. Estas metáforas pueden ayudar a los ponentes a explicar cómo los diferentes componentes de los sistemas de integridad pueden interrelacionarse con un efecto positivo y, en la mayoría de los casos, dejar huellas duraderas en los alumnos.

Sandel, Michael, J. (2009). *Justice: What's the Right Thing to Do?*. New York: Farrar, Straus y Giroux. *El libro introduce a los lectores a pensar acerca de la moralidad pública y la reflexión moral a través del análisis de los problemas públicos controvertidos y las situaciones de dilema ético. Muestra lo que la reflexión moral sofisticada y el debate razonado podrían traer a la vida pública.

Evaluación del alumno

Esta sección proporciona una sugerencia para una asignación post-clase con el propósito de evaluar la comprensión del Módulo por parte del alumno. En la sección Ejercicios se brindan sugerencias para las tareas pre-clase o en clase.

Para evaluar la comprensión de los alumnos del Módulo, se proponen las siguientes dos tareas post-clase. La primera tarea es específica para la ética del servicio público. Sin embargo, puede ser relevante para alumnos que no son especialistas en administración pública, ya que puede evaluar su conocimiento y comprensión del Módulo. La segunda tarea les pide a los alumnos que piensen sobre lo que podrían hacer para fortalecer la ética en su propio entorno, creando estrategias de acción basadas en el análisis de los Módulos. Esto no está relacionado específicamente con la ética del servicio público, sino que fomenta la reflexión crítica, el análisis y el diseño creativo, habilidades que son relevantes para los problemas explorados en el Módulo.

Tarea 1: Ensayo sobre un valor del servicio público

Los alumnos deben seleccionar un valor del servicio público y escribir un ensayo sobre el mismo.

- Deben explicar el valor, revisar un código nacional de ética de servicio público e identificar los principios de acción relacionados con el valor, o investigar diferentes códigos en Internet y comparar las diferentes formulaciones del valor y los principios de acción.
- También deberían analizar qué implicaciones tiene este valor para los servicios públicos y la vida pública si se implementa correctamente.
- Deben explicar por qué este valor es importante para su vida.

Tarea 2: ¿Qué puedo hacer para un entorno más ético?

Los alumnos deben seleccionar una práctica de violación de integridad de su propio entorno (escuela, club deportivo, grupo de compañeros, familia). La práctica de violación de la integridad es un comportamiento repetido por alguien que infringe las reglas o normas éticas formales o informales pertinentes para el grupo/entorno. Los alumnos deben escribir un ensayo que cubra las siguientes preguntas:

- ¿Por qué ha evolucionado la práctica y por qué se repite?
- ¿En qué condiciones, en todo caso, harías algo para cambiar esta práctica?
- ¿Cómo intentarías cambiar esta práctica?

En su reflexión, los alumnos deben aplicar algunos de los conceptos que aprendieron en el Módulo.

Herramientas de enseñanza adicionales

Esta sección incluye enlaces a asistentes de enseñanza relevantes, como diapositivas de PowerPoint, material audiovisual y estudios de casos, que podrían ayudar al ponente a impartir los temas cubiertos por el Módulo. Los ponentes pueden adaptar las diapositivas y otros recursos a sus necesidades.

Presentación en PowerPoint

- Módulo 13 Presentación sobre Integridad Pública y Ética [hipervínculo]

Estudios de caso

- *Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach*. Disponible en <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>. *Los capítulos 8-12 de esta publicación se sugieren para los ponentes de un módulo de tres horas que no son especialistas del sector público dado que presentan sistemas de integridad organizacional en diferentes organizaciones del sector público. Estos casos muestran cómo los procesos de gestión de integridad pueden ser puestos en práctica. En el caso de cursos más largos, la presentación del enfoque y el análisis de algunos de los casos también se incluyen en la secuencia de clases sugerida.
- *The Fix Rate: A Key Metric for Transparency and Accountability*. Disponible en https://integrityaction.org/sites/default/files/tm-fixrate/the_fixrate_report_english.pdf. *Esta publicación puede ayudar a los ponentes de un módulo de tres horas que no son especialistas del sector público dado

que presenta procesos de gestión de integridad que pueden ser puestos en práctica. En el caso de cursos más largos, la presentación del enfoque y el análisis de algunos de los casos también se incluyen en la secuencia de clases sugerida.

- Resources about Integrity Pacts. Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/resources_about_integrity_pacts/5. *Estas publicaciones describen cómo los gobiernos pueden establecer contratos con las partes interesadas de la sociedad civil para garantizar la integridad de la implementación del proyecto. Se puede usar en el curso independiente más largo junto con la publicación anterior.
- Ethics Unwrapped: Cases. Disponible en <http://ethicsunwrapped.utexas.edu/case-studies>. En este sitio, se pueden encontrar muchos casos breves que se pueden usar en lugar de los casos incluidos en el Módulo. El sitio también es una excelente fuente de explicaciones breves y claras de términos clave y buenos videos cortos.

Material audiovisual

- [Eagleman: How do I decide?](#) * El video es una conferencia de David Eagleman sobre la toma de decisiones. Se puede pedir a los alumnos que lo vean antes de la clase. Ver este video puede ser muy importante en el entorno académico donde la educación se centra en teorías y enfoques racionales, ya que llama la atención de los estudiantes sobre la naturaleza psicológica de las reacciones y decisiones humanas. Puede ayudar a los estudiantes a comprender las estrategias de creación de valor, especialmente los denominados componentes blandos de la gestión de la integridad.
- [Integrity Action: Just Do your Job!](#) *El video presenta una situación de dilema en el servicio público. El video tiene dos finales diferentes, pero ambos muestran que en las organizaciones que carecen de integridad en el funcionamiento, los miembros del personal están indefensos y pueden enfrentar situaciones en las que no tienen buenas elecciones. También es un excelente material para pedir a los estudiantes que identifiquen elementos que violan la integridad de las personas o la integridad de la organización. La larga lista reunida por los participantes se puede agrupar en grupos temáticos
- [Ethics Unwrapped](#). *En el sitio, se pueden encontrar muchos videos cortos que brindan una explicación clara de los términos clave. Son excelentes para las clases donde los estudiantes hablan buen inglés o si los recursos están disponibles para la traducción. Otras páginas de este sitio brindan casos breves que se pueden usar en el Módulo si el ponente pretende sustituir los casos ofrecidos.
- [Robin Williams - Conformity - Dead Poets' Society](#). Una breve escena de la famosa película La Sociedad de los Poetas Muertos que se puede usar después de un receso para centrar la atención de los participantes en la clase e introducir la discusión sobre la gestión de la ética.

Pautas para desarrollar un curso independiente

Este módulo proporciona un resumen de una clase de tres horas, pero existe la posibilidad de desarrollar sus temas más adelante en un curso independiente. El alcance y la estructura de dicho curso estarán determinados por las necesidades específicas de cada contexto, pero una posible estructura se presenta aquí como una sugerencia.

Sesión	Tópico	Breve descripción
1	Valores personales y dilemas éticos	Los alumnos discuten sus valores personales, reflexionan sobre situaciones de dilema ético y aprenden las tres principales teorías éticas (es decir, utilitarismo, deontológica y de virtud). Esto se puede enseñar en función o en conjunto con el Módulo de Integridad y Ética 1.
2	Decisiones éticas	Los alumnos aprenden que las decisiones son el resultado de procesos cognitivos racionales y emocionales. Miran el video de Eagleman "How do I decide?" Y analizan la relación de este con sus propias experiencias.
3	El poder del contexto	Los estudiantes ven un cortometraje sobre el experimento de la prisión de Zimbardo y analizan cómo el contexto puede condicionar el comportamiento. Simulan algunos de los experimentos éticos de Ariely y Mazar y discuten cómo la estructuración y los recuerdos cambian las situaciones de decisión. Esto se puede enseñar en función o en conjunto con el Módulo 6 de Integridad y Ética.
4	Ambiente ético	Sobre la base de las películas y los experimentos durante las sesiones anteriores, los alumnos exploran cómo se puede utilizar un clima positivo y recuerdos éticos para construir un clima ético.
5	El sistema democrático y sus valores	Basándose en sus propias experiencias colectivas positivas, los alumnos exploran las conexiones sistémicas entre los valores democráticos y la implementación de valores y confianza pública.

Sesión	Tópico	Breve descripción
6	La función de la administración pública y los servidores públicos	Los alumnos exploran el papel de la administración pública en el sistema democrático, el universo del valor democrático, las diversas relaciones entre los componentes del sistema y los valores específicos pertinentes a estas relaciones.
7	Códigos de ética pública	Al igual que el ejercicio en el Módulo, pero en un formato extendido, los estudiantes exploran los valores y principios del código de ética pública de su propio país e intentan aplicarlos en un caso particular.
8	Conflicto de valores en el servicio público	Basándose en el artículo de Graaf-Huberts-Smulders (2014), los alumnos exploran los típicos conflictos de valores en el sector público y el mecanismo estándar para lidiar con ellos. También analizan las fortalezas y debilidades de estos mecanismos, y qué alternativas se pueden implementar en los procesos de decisión.
9	Gestión de la integridad pública	Los alumnos aprenden sobre el objetivo, el proceso y los instrumentos de la gestión de la integridad pública. También aprenden a distinguir procesos e instrumentos basados en reglas y en valores.
10	Gestión de la integridad organizacional	Algunos sistemas de gestión de la integridad organizacional se presentan a los alumnos y analizan cómo estos sistemas aplican los instrumentos e implementan los objetivos de la gestión de la integridad pública.
11	Trabajar con la sociedad civil para fortalecer la integridad en la prestación de servicios públicos	Los estudiantes aprenden sobre los proyectos comunitarios implementados por Integrity Action y la metodología "Fix-Rate" y el método "Integrity Pact" de Transparency International. Analizan la función potencial de las partes interesadas de la sociedad civil para garantizar la integridad pública y los posibles proyectos en su propio entorno.
11	Fortalecimiento de la integridad y la ética de mi propio entorno	Los alumnos reflexionan en un proceso estructurado sobre cómo iniciar un proceso de integridad y ética o un sistema de gestión en sus universidades, mientras aplican lo aprendido en el curso. Identifican los instrumentos existentes y los evalúan, y diseñan instrumentos adicionales. Si el

Sesión	Tópico	Breve descripción
		tiempo y las competencias lo permiten, incluso pueden desarrollar una estrategia de integridad para su universidad.



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-3389, www.unodc.org

